

# 開発主義韓国の経済政策形成

堀 金 由 美

## I. はじめに

韓国の経済政策一特に、いわゆる開発主義の時代<sup>(1)</sup>における経済政策一は、通常、トップダウン式に形成され、それゆえに、大胆かつ時宜を得た政策変更も可能であったと考えられることが多い (Cho Suk-Choon 1975, pp. 81-82; Amsden 1989, pp. 84-85; Whang In Joung 1992, p. 308; Hahn Young-Whan 1996, p. 194; Hahn & Plein 1997, p. 20)。しかしこれに対して、実は、その政策形成過程は、相当の相互調整による合意形成を必要とするボトムアップ型のものであったとする正反対の見解も有力である (Michell 1984, 1988; Woo-Cumings 1995, p. 454)。

当時政策形成に関わったリーダーたちの回顧録やジャーナリストによる記録などに見られる多くの逸話は、トップダウン説を裏付ける。さらに、官僚の意識に関する調査結果でも、政策のイニシアティブや決定に関しては、直近の上司よりトップエリートの役割が大きいと答える者が多いことが示されている (Bark Dong Suh 1967, p. 54; Park Dae Woon 1993, p. 134-135)。他方、1980年代にボトムアップ説を主張して注目されたミッチェルは、1970年代の後半、実際に経済企画院においてすごした経験をもとに議論を展開し、各課の課長補佐レベルの重要性を説く (Michell 1984, 1988)。筆者がかつてインタビューをした現代韓国の実務レベル官僚数名も、同様の見解

を示していた。この見解の乖離はどのように説明されるべきか。

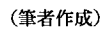
経済発展の実現に強いコミットメントを有する強力なリーダーの力により、社会各層からの政治的圧力のみならず、国会・政府内部からの反対からも「遮断」された空間で、有能なテクノクラートたちが、自由に望ましい経済政策を立案することができた、とハガード (Haggard 1990) 等によりモデル化された開発主義韓国の経済政策形成が、実際は官僚制内部においてどのような過程を経てなされていたのか、それを説明することが本稿の目的である。以下では、まず、主として韓国語文献に頼りつつ、韓国の経済政策形成について、少なくとも制度的に定められた一定のプロセスを提示する。その後、あらためて、上述の先行研究における見解の乖離に立ち戻り、そこに提示されるモデルとその背景とを考え直すこととする。

## II. 韓国の経済政策形成過程

すべての法律は国会の議決を経て制定される。朴政権下の韓国国会において、与党民主共和党は常に過半数を維持していた。さらに、他の国々の場合と同様に韓国においても、国会に提出される法案の大部分が政府の発議によるものであり、その可決率も、野党議員による議員立法よりも政府提出法案の方がはるかに高い (鄭正信 1994, p. 321)。すなわち、ここに、政府が重要と考える政策を法案化し提出すると、それはほとんど例外なく国会を通過し、法律となるしくみが存在していた。その他の政策、すなわち、大統領令も含めた法律以外の各種規則等は、行政府内部において発案され、決定される<sup>(2)</sup>。

したがって、同時代韓国の政策形成において重要となるのは、行政府内部、官僚機構における政策案の形成過程である。では、官僚機構内部において、政策案はどのように形成されたのであろうか。以下、その一般的とされる過程に従ってみたい (図1参照)。

図1 韓国における政策形成過程



## (1) 政策過程のはじまり—政策のイニシアティブ

政策形成に関して合理的アプローチ (rational-comprehensive approach) をとる立場からすると、政策過程の第一段階は、「(政策)問題の確認」ということになる (Lindblom 1980, pp. 4-5)。すなわち、まず「社会におけるイシューや紛争を政治的に解決する必要性が認識される」ことが必要である (加茂他 1998, p. 159)。しかし、実際の政策形成を考えた場合、それは必ずしも、厳密な意味での問題解決型ではないことも多い。特に、経済成長という至上の目的が設定され、その達成に向けてあらゆる努力がなされた韓国開発主義時代の経済政策については、必ずしも、まず最初に個々の具体的問題が認識され、それに対応するため、その問題を解決するために政策が形成されたというよりも、より広範な国家目標、あるいはそれに基づく中期的戦略・計画を実現する具体的方策として政策が形成されたと考えるほうが妥当な場合も多かろう。つまり、ここでは、解決されるべき「問題」ではなく、上から与えられた「目標」がそれに代わる役割を果たす。

もちろん、まず問題が認識され、それが政策形成へとつながる場合もあった。問題の発見はさまざまなレベルでありうるが、同時代韓国の主要な経済政策形成に特徴的ともいえるのが、トップレベルにおける問題の認識と、それに対する「下」の速やかな対応である。毎月の輸出会議や経済動向報告、そして四半期毎の審査分析会議など、大統領は、経済状況のモニタリングに積極的に参画し、問題を発見すると、その場で関連部処に対し適切な対応を指示した。こうして問題は即座に政策課題 (アジェンダ) となり、政策形成につながる事となる。1972年の8.3措置<sup>(3)</sup>を初めとして、多くの重要な経済政策が、このような大統領指示に始まっている。それに対し、「下」における問題発見が一定のレベルで政策課題として認識され、政策形成へとつながる場合には、文字通りボトムアップのプロセスが展開される事となる。

当初の政策イニシアティブが上からのものであろうと、あるいは下からのものであろうと、いずれにせよ、それに続くプロセスはほぼ例外なく、以下のように公式の下から（ボトムアップ）の長い過程を辿ることとなった。

## (2) 政策案の立案

政策課題の設定に続く政策案立案の仕事は、通常、関連部<sup>(4)</sup>の関連部署、多くの場合主管課にて担当することとなった。問題の重要性や緊急性などにより、場合によっては、部の次官あるいは次官補を長とする特命作業班のような組織が設置され、取り組むことも珍しいことではなかった。

しかし、いずれにせよ、ほとんどの政策が、その実施段階をも考えた場合には、部外も含む他部署の所管事項との調整を必要とするものであり、そのため、内外の他部署との公式・非公式の調整はきわめて早い段階から始められることが普通であった。開発主義時代韓国の政策形成については、合意形成（consensus building）プロセスを欠くトップダウン方式の速やかなものであったという見解が有力である<sup>(5)</sup>が、以下に述べるとおり、実際には、政策調整のためのかなりの制度化がなされており、それらに鑑みた場合、少なくとも官僚制内部には、政策調整のための各種メカニズムが存在し、合意形成のための一定の努力は常に払われていたと見るのが妥当であろう。大統領の意向その他により、一定の政策の方向性については異論を挟む余地がなかった場合にしても、具体的政策形成とその実施にあたっては、細部においてかなりの調整が必要となったに違いない。少なくとも関連部署に必要な情報を流しておくことについては、一定の努力が払われていたとみなしてよからう。他部処との調整はかなり早い段階から試みられ、部内において政策案が固まるまでには、すでに部外の関連部署への情報提供とそれに対するコメントなどを得ておくことが通常であった（Kim Kwang Suk 1983, p. 67）。事前の調整がない場合、後の公式な部間調整に際し、大きな反発に遭うこと

も予想されたからである。

部内の所管部署で作成された政策案は、一定の部内の決済手続き等を経て、検討され、修正されながら、ボトムアップのプロセスをたどり、最終的には長官の承認を経た上で当該部作成の政策案となった（鄭正佶 1987, p. 504）。

### (3) 経済次官会議と経済長官会議

経済政策に関する政策案は、國務會議（閣議）へと進む前に、必ず、経済次官会議・経済長官会議において審議されねばならなかった。

経済長官会議は、副総理を兼務する経済企画院長官を議長とし、その他、外務部をも含む経済関連各部の長官により構成されていた。これに加え、必要に応じて、他部の長官もしくは中央銀行総裁などが出席し、意見を述べることも珍しくなかった。開催は定期的で原則週2回<sup>⑥</sup>、その他にも必要に応じて臨時に行われることもあった（崔東奎 1991, p. 64）。

経済長官会議の機能は：

- (1) 経済関連部処の相互調整を強化・促進すること、
- (2) 国民経済を効果的に運営するために必要な包括的計画・政策を審議すること、
- (3) 経済分野の重要な政策や開発計画を審議すること、

とされており（趙錫俊 1997, p. 154）、実際には、國務會議に提出される経済関連議題のすべて（法案、その他の政策案および報告類）がここですで議論されることとなっていた。決定は多数決によりなされたが、実際には、議決に関する議長（経済企画院長官）の圧力・影響力が甚大であったと考えられている。

多くの研究者が、この経済長官会議を副総理（経済企画院長官）と経済企画院の力・影響力の源泉のひとつとみなしている（Choi Byung-Sun 1987, pp. 63-66；崔東奎 1991, pp. 64-66；Haggard, Cooper & Moon 1993, p. 309）

が、その中でも、自身、もと経済企画院の官僚であった崔東奎は、経済企画院が、この会議をととして他部をコントロールしたメカニズムについて説明している。崔によると、経済企画院は、経済長官会議・次官会議の事務局としての役割を果たしており、会議に提出される議案を受け付けると、まず、院内において担当部署がその内容につき検討し、その結果をうけて、担当局、そして企画院としての意見がまとめられる。企画院としての立場が明確になって初めて、その議案は長官会議（もしくは後述の次官会議）に議案として提出されることとなり、もし、企画院の意見が「反対」であれば、会議の場で議長である経済企画院長官は、その担当部長官に対して圧力を加え、提案の修正もしくは撤回を強く求めることとなった（崔東奎 1991, pp. 64-65）<sup>(7)</sup>。

実際、鄭正佶のデータによると、経済長官会議において修正された議案の数は決して少なくない。換言すれば、ここでは実質的審議検討がなされているということもいえよう。毎年の経済長官会議における修正議案数（およびその割合）を眺めると、年によって変動はあるものの、約3分の1から半分に上る数の議案が、この会議において何らかの形の修正を受けていることがわかる（鄭正佶 1994, pp. 328-329）。もちろん、これらの修正のすべてが経済企画院もしくはその長官の意向によるものということとはできない。しかしながら、種々の先行研究に一致してみられる経済企画院の影響力の大きさに対する評価や、筆者の過去のインタビューにおける感触などからも、この会議における経済企画院（長官）の影響力の大きさについては、かなりのものであったと考えてよからう。

趙錫俊によると、事前の経済企画院への申請が省略され、長官会議の審議の場に直接議案が提出されることもあったという（趙錫俊 1997, p. 155）。この場合には、当然のことながら、経済企画院（の担当部署）によるコントロールは及ばないが、しかし、その長官の意見は依然として強い影響力を持っていた。経済企画院長官の影響力は、こうした議案の審議に対するものにと

どまらず、その他多くの「指示」がこの会議を通じて各部長官に示されることも多かったという。

経済次官会議は、長官会議と同じ経済関連部の次官によって構成され、その議長を務めるのは経済企画院次官であった。この会議の役割は、まず、経済関連各部門の政策調整を促進することであり、また、長官会議に先立ってその審議事項について検討することである。長官を務める人物のバックグラウンドが、政治家・学者・軍人・銀行その他の民間出身者、など多岐にわたる中、次官の多くは官僚出身であり（築性詰 1994）、その審議・検討は、長官会議の場合より、より具体的かつ技術的な細部にわたり、一般的に、より長くの審議時間を要するものとなった。上述の鄭正佶のデータによると、無修正で通過した案件数は、長官会議に比べて次官会議の方が少なく、また、議案1件あたりの検討時間は、次官会議の方がはるかに長くなっている（鄭正佶 1994, p. 329）。

しかしながら、公式の政策決定過程における重要性という意味からは、この次官会議は必ずしも高く位置づけられるものとはいえなかった。次官会議の決定も多数決によるものであったが、しかし、この決定はその後の経済長官会議の議論や決定に対して、何ら拘束力をもつものではなかったのである（趙錫俊 1997, p. 155）。次官会議を通過した案件が長官会議で否決されることもあったのみならず、次官会議で否決された議案がその後の長官会議でとりあげられ、可決されて次の段階へと進んでゆくこともあった。つまり、経済次官会議は、経済長官会議に対して助言をするための先審機関にすぎなかったのである。

#### (4) 國務會議と次官會議

経済長官会議を通過すると、次のステップは、次官会議であり、そして最終的に國務會議（閣議）にて決定がなされることとなる。大統領令によって



設置された経済長官会議と異なり、國務會議は、「政府の重要な政策を審議するため」に設置された憲法機関であり<sup>(8)</sup>、その構成は、大統領、國務總理とその他 10 名から 12 名の長官から成る。しかし、経済長官会議の場合と同様に、この「行政府の最高審議機関」（李成佑 1993, p.125）の前には、次官會議における審議を経る必要があり、そのためには、以下のような手続きを経ることとなっていた。

まず、報告事項をも含むすべての法案およびその他の議案は、次官會議開催の 10 日前までに、総務処の儀典課へ提出されなければならなかった。しかし、その議案の性格に応じて、次のとおり、この前にさらに必要となるプロセスがある。

まずその議案が、他部の所管事項と何らかのかかわりを持っている場合—前述のとおり、ほとんどの議案がこの範疇に属することとなるが—まず、その議案の主管の部は、事前に関係各部との調整を図らねばならなかった。その後、もし、その提案が経済案件であれば、経済次官會議と経済長官會議を経ることとなる。法律案あるいは大統領令案の場合には、経済長官會議のあとに、法務的観点からの検討のため、法制処に送られる。法制処における検討は、通常、提案部との一定のやりとりを経た上で行われ、最終的に承認されて初めて総務処へ送られることとなった。

次官會議および國務會議は、原則として週 2 回開催された。國務總理と副總理との関係は、通常の長官と次官とは異なり、副總理というのは単なる國務總理の次席ではなく、経済企画院長官であり、さらに経済政策を担当する行政府の責任者、そして経済長官會議の主宰者であった。そこで、この次官會議はその次席、すなわち経済企画院次官が主宰した<sup>(9)</sup>。その主たる役割は、國務會議の負担を軽減するために、現実的あるいは技術的な観点からの検討を加えるための先審機関としてのものである（李成佑 1993, p.128）。前述のとおり、多様なバックグラウンドの政治任命職である長官と違い、次官の

多くが官僚出身者であった<sup>(10)</sup>。

しかし、経済長官会議と同次官会議の場合と同様に、ここでも、次官会議の決定は、国务会議における審議を拘束するものではなかった。すなわち、次官会議において否決された案件もそのまま国务会議にかけられることとなった。次官会議において一定の修正を受けた案件については、修正前の原案と修正案との双方が国务会議にて再び検討されることとなった（趙錫俊 1997, pp. 150-152）。経済次官会議の場合と同じく、この次官会議の位置づけも、決定機関ではなく、国务会議への助言機関にすぎないのであった。しかしながら、鄭正信によると、長官たちはいずれも非常に多忙であったため、実際のところ、次官会議において否決された案件が国务会議において再び実質的な議論の対象として取り上げられることはほとんどなかった（鄭正信 1987, p. 509）。つまり、助言機関としての次官会議は、多忙な長官たちによる国务会議に代わって各案件を実質的に審議するという重要な役割を果たしていたといえるかもしれない<sup>(11)</sup>。

さて、国务会議は、行政府における意思決定ヒエラルキーの頂点に位置し、憲法上、原則として大統領が議長を務めることとなっている。しかしながら、実際は大統領が国务会議に出席することは多くなく、通常は、憲法上の副議長である国务総理が主宰することがほとんどであった（趙錫俊 1997, pp. 156-157）。しかし、1970年代のほぼ全般にわたり大統領秘書室長を務めた金正濂によると、朴大統領下においては、毎月1回、青瓦台国务会議と呼ばれる国务会議が大統領主宰で行われていた（金正濂 1997, pp. 129-130）。この会議の開催については、少なくとも1970年代の後半については政府の記録により確認することが可能で、それによると、この会議を通じて、大統領は各部長官に対し多くの指示を与えている（『行政府報告』各巻）。

規則によると、国务会議における決定は、出席各部長官の3分の2以上の賛成を要することになっている。しかしながら、実際には満場一致の合意の

みを決定とみなすという慣行があり、国務会議の場で多数決が採られることはなかった。つまり、全長官の合意がえられない限りその提案は否決となるわけであるが、提出した議案の否決を面目にかかわると理解する政治文化の中、満場一致の合意を得られない議案は、提案者によって撤回された。すなわち、国務会議における「否決」は発生しえなかったのである（趙錫俊 1997, pp. 156-157）。

このようなシステムと慣行の中、最高決定機関としての国務会議の実効性については、実質的に大きな権限を持つものではないと見るのが概ねの見解である。実質的政策調整は、上述のとおり下からの政策形成過程を通じて、あるいは後述する非公式の調整機能もしくは大統領による上からの指示により、いずれにせよ、この最終段階に至る前にすでになされているのが通常であった。さらには、最高決定機関であるとされながら、実際は、国務会議の決定は大統領による最終決定を拘束することはできなかったのである。では、国務会議の意味はどこにあるのか。通常、それは、長い下からの政策形成過程を、形式上最上部において完結させ、その決定に正統性と権威とを与えるという形式上の重要性に加え、政府の決定に関する重要な情報をすべての国務委員（長官）に知らしめるという情報普及の役割を果たしていると考えられている（李成佑 1993, p. 126）。

実際、鄭正佶がまとめたデータによると、国務会議における提案の無修正率（提案がいかなる修正をも受けずに、そのまま決定される割合）は非常に高く、1960年代において平均して約80%、1970年代以降は、その比率が90%以上にもなっている。さらに、1案件あたりの検討時間を見ると、これも非常に短く、全斗煥時代には約4分間、朴正熙時代にはさらに短くなっている（鄭正佶 1994, pp. 322-323）。これらのデータからも容易に想像されたとおり、通常、国務会議の場では実質的な検討は行われなかった。長官たちは、その案件が直接自己の部の所掌事項に関わらない限り、進んで発言をするこ

とはなかったと言われる (Lee Seoug-uh 1993, p. 126)。それどころか、趙錫俊によると、長官たちは、たとえその案件に自己の部の利益・意見が十分に反映されていない場合にさえも、国務会議の場において反対意見を述べることはほとんどなかった (趙錫俊 1997, p. 158)。

国務会議あるいは次官会議に上程される案件のうち、経済分野における案件については、すでに経済次官会議、長官会議という経済関連部署の担当者による実質的議論を経たものであるところから、これらは、国務会議 (あるいは次官会議) においては、さしたる反対に出会うこともなく、ただ形式的に承認されることとなったというのが、通説である。しかしながら、上述の鄭正佶によるデータを見ると、国務会議における無修正率は、経済案件の場合、その他の案件よりもわずかに低くなっている (鄭正佶 1994, p. 322)<sup>(12)</sup>。つまり、経済政策案は、国務会議の場において修正を受けることも多々あった。そして、すでに経済長官会議において実質的な調整は完了しているはずであるにもかかわらず、その修正確率は、一般案件よりも高かったことになる。これは、政府にとっての経済政策の重要性を示しているものとみなされよう。すなわち、経済長官会議には出席しない非経済部にとっても、経済政策は多くの場合重要であった。しかし、通説の主張するところと、筆者がかつてインタビューした多くの政府高官の説明などを総合して推測すると、国務会議における議論は、やはり形式的なものであることが多く、この場における修正は、マイナーなものがほとんどあったと考えるのが妥当であろう。

国務会議にて承認された案件は、その後、最終的に大統領の承認を受ける必要があり、法案の場合には、さらに国会へと送付された。

以上のように、政府内における政策の立案・調整は、非常に長いプロセスを要するものであった。しかし、この過程を経ても、なかなか合意・調整に至らないことも多々あった。そのような場合の調整は、別のさまざまなルートにより行われた。その中でも、比較的明確に制度化され、必ずしも例外的

措置であるとはいえないいくつかの代表例につき、以下、簡単に説明しておきたい。

#### (5) その他の非公式政策調整メカニズム

正規の政策決定過程の外にありながら、実際にはその政策形成に大きな影響力を与えていたと考えられる制度の存在が、少なくともいくつか知られている。

まず、政府の経済政策形成に、かなりの影響力を持っていたと考えられるのが経済長官懇談会である。これは、経済長官会議が徐々に形式化しつつある中、1977年、当時の経済企画院長官南恵祐によって始められたものである。

経済長官会議が設置されたのは、1963年、クーデター後の軍政期から民政への移行のための全面的政府機構改革の中のことであった。その後、その議長である経済企画院長官の権威と調整力が強化される中で、この会議の効率と重要性も増大した。特に1960年代半ばから1970年代の初めにかけては、強力な経済企画院長官のリーダーシップの下、経済長官会議は重要な経済政策形成にあたり実質的かつ建設的な議論の場となるとともに、そのことを通して国务会議の負担を確実に軽減したと考えられる。このころ、大統領および青瓦台の大統領スタッフは、経済政策形成およびその運営についてはほぼ全面的に経済長官会議に任せ、ほとんど干渉もしなかったといわれる。

しかし、年を経るにしたがって徐々に、この経済長官会議においても形式や建前が重視されるようになり、実質的議論の場としての有効性は失われていった。国务会議の場合と同じように、この経済長官会議にかけられる案件についても、事前の調整が重視され、この場合は、単なる決定への権威付けの機関と考えられるようになってきたのであった（趙錫俊 1997, p. 155）。鄭正佶のデータによると、1960年代末には約50%にすぎなかった経済長官会

議の無修正率は、その後どんどん上昇し、1970年代後半になると、70%以上にもなっている（鄭正佶 1994, p. 328）。このころになると同時に、長い過程を経なければならぬ政府の公式な意思決定ルートについては、多大な時間を要するばかりではなく、時として保守的な勢力により改革が阻まれてしまうことも珍しくはなく、弊害も大きいという認識が政府内部でも大きくなってくる（崔東奎 1991, p. 65）。1970年代、重化学工業化政策を強力に推進する中、経済は急速に拡大・複雑化の度合いを高くしており、それによって、経済政策運営も次第に複雑化し、難易度を高めていた。柔軟かつ慎重な経済政策の検討が必須となっていた。

関係長官の間の非公式な議論の活性化によりそのような状況に対応しようということで始められたのが、経済長官懇談会である。重要な政策事項に関する関係長官の非公式会談は、従来から必要に応じて行われていた。その非公式会談を経済長官懇談会として1977年に制度化したのが、南惠祐であった。非公式という言葉が示すとおり、この懇談会は、必要に応じて随時、経済企画院長官によって召集され、参加者もその都度、必要に応じて異なっていた。場合によっては、経済部長官のみならず、大統領秘書官が参加することもあった。話し合われる議題はさまざまであったが、その多くが、高度の政治的判断を要するものであったり、きわめて複雑な問題をはらんでいるものであった。議題の提案者も、あるときは経済企画院長官その人であり、また、他の場合はある部の長官であり、時には青瓦台の発案であることもあった（崔東奎 1991, pp. 65-66）。非公式会談であるゆえに、この場に議題を提案するにあたっての所定の手続きなどは一切規定されておらず、次官レベルの事前の検討も必要ではなかった（Yu Bok-Hwan 1996, p. 109）。議論は通常、柔軟性に富み、細部にわたり徹底した深い討議が行われることも多かった（趙錫俊 1997, p. 155）。大幅な改革に関する提案は、通常保守的な官僚層の抵抗を受けることが多く、特にお互いの利害が拮抗し、それぞれ自己の

部署の利害と対面とを守らねばならないといった場合には、官僚組織の下方のレベルにおいて妥協を見出すことは難しい。したがって、緊急を要する案件のみならず、難しい調整と政治的判断とを有する案件については、通常の過程を通して経済長官会議に上程されるよりも、この懇談会の場に直接提案されることも珍しくはなかった（Yu Bok-Hwan 1996, p. 109）。経済長官懇談会は、公式の政策決定過程にのせる前の高レベル事前調整のために利用されることもあったが、公式の過程に代わるものとして用いられることもあった（崔東奎 1991, p. 66）。

さて、経済長官懇談会のほかに、長い政策過程を短縮するため用いられるもうひとつの常套手段は、単にその過程の途中を省略し、案件を直接国務会議に持ち出すことであった。直前の次官会議のみが省略されることもあったが、その前の過程がすべて省略され、事前の手続きなくして、突然、新規の案件が口頭にて国務会議に提案されることもあった。このようなやり方は、緊急を要す場合にのみ認められることとなっていたが、実際のところ、さしたる緊急性が認められない場合にも、他の部からの強い反対を回避する方策として利用されることもあったという（趙錫俊 1997, pp. 150-152）。鄭正佶のデータによると、朴政権下においては、国務会議で扱われる案件の約 20% 程度が、実は公式の政策決定過程を通らずに、このようにして直接国務会議に諮られている（鄭正佶 1994, p. 325）。

公式の政策過程を経た長い審議を省略するその他の手段として忘れてはならないのが、「内諾」と「内認可」である。これは、正規の政策過程を経て大統領の承認に至る前の段階で、あらかじめ大統領（もしくは青瓦台）の了解を得ておくことである。事実上、大統領が唯一の政策決定者である強力な大統領制の下——大統領は、憲法上、国務会議による決定を翻すことができた——大統領の事前の合意を得た案件については、少なくとも官僚制の下方のレベルにおいては、そして、ほとんどの場合、高レベルにおいても、

それ以上の実質的な議論は成立しえなかった。この場合、下からのボトムアップの手続きは確かに踏まれたが、しかし、内諾もしくは内認可を受けた案件については、どの段階においても、容易に全会一致の合意を得ることとなり、迅速かつ確実に決定に至ることができたのである。

このような手法が容認されえた理由として、趙錫俊は、大統領が国务會議の決定を否認した場合の官僚制内部の混乱を考えると、重要な案件についてあらかじめ大統領の意向を確認しておくことは、場合によってはむしろ必要なことであるとさえ考えられたと説明する（趙錫俊 1997, p. 113）。確かに、これは、いわばルール違反でありながら、しかし、他方、スムーズな決定を確保するにあたっての有効性に加え、公式の交渉前の事前調整を重んずる慣習の中、実際には、程度の差こそあれ、かなり頻繁に行われていたようである。

たとえば、予算編成は、官僚機構にとってはきわめて重要な毎年の恒例行事として制度化された長時間にわたるプロセスである。この中で、経済企画院は他部処との個別調整の上最終的に作成した予算原案について、次官會議にかける前に、まず国务總理および大統領、そして政府与党連絡協議会にひととおりの説明をする。その後、改めて、次官會議から国务會議、そして最終的に大統領の承認へという正規の政策決定過程が続くこととなる。1970年代半ばの経済企画院記録によると、大統領への事前報告の後においても、辿る段階のそれぞれにおいて、細部の修正は加えられている。しかしながら、これ以降、大幅な変更は起こっていないことを読み取ることができる（経済企画院予算局 1973, 1974）。経済企画院の別の出版物には、5ヵ年計画の策定に当たっても同様に、原案が固まった段階において大統領への報告がなされることが記されており（経済企画院 1982, p. 74）、予算や5ヵ年計画等、重要な政策の策定にあたっては、一方で詳細にわたる部処間の調整を精力的に進めるとともに、他方、長い政策形成過程の中間段階においても最終決定



者（大統領）に適宜状況を報告し、その意向を確認しておくことが重要とされ、ほぼ制度化されていたのであった。

しかし、大統領の内諾や内認可をとっておくということは、5ヵ年計画や予算のように、それがほぼ慣例となっている重要政策の場合のみに行われたわけではない。他部処からの反対を退けるためや速やかな決定を可能とするために、他の多くの個別政策の形成にあたっても、この手法が用いられることが多くあったようである<sup>(13)</sup>。

さて、政策形成に関する非公式のメカニズムとして最後にあらためて指摘しておきたい重要なプロセスが、官僚間、あるいは次官、長官の間の「横」の非公式な政策調整である。他の部処との非公式な協議・調整は、ほとんどすべての公式な協議にあたり、その実質的準備として行われていた。しかし、「上」の権威が重視される政治・行政文化の中で、特に利害や意見が厳しく対立する案件については、通常、官僚レベルの横の調整や協議にて合意や妥協に至ることは難しく（Cho Suk-Choon 1975, p. 75, Whang In-Joung 1992, p. 308）、そのような場合には、長官もしくは次官レベルの非公式折衝によって解決が図られることが多かった。しかしながら、議院内閣制における内閣とは異なり、強力な大統領制の下、国务会議を構成する各長官の間には「国益」を考える行政府最高の集团的意思決定機関としての連帯感が希薄であり、各長官はそれぞれの部の利害を強く主張して妥協することが難しかったという指摘も多い（李成佑 1993, p. 127, 趙錫俊 1997, p. 156）。そのような場合、長官同士の話し合いにおける鋭い利害の対立を調停する上では、副総理（経済企画院長官）や大統領秘書室が果たす役割も大きかったようである（趙錫俊 1997, p. 158, 1997 年 10 月、南恵祐および金正濂への筆者のインタビュー）。

韓国行政研究院ワーキングペーパーの中に、政策形成に関する官僚の認識を調査したサーベイがいくつかある。127 名の局長候補者を対象とした 1993

年、李成佑の調査によると、回答者の3分の2以上（69％）が、政策形成上の対立については、公式、非公式、双方のルートを通じて解決が図られるとしており、この数は、公式のルートこそが重要とする者（19％）や非公式のもののみとする者（5％）をはるかに上回る。また、過去において、重要な政策に関する調整が上からの非公式な介入によって実現されたことがある、という命題に関しては、3分の2（66％）が「ややそう思う」、13％が「非常にそう思う」と答えている（李成佑 1993, pp. 145-148）。

朴永勳による調査では、政策調整の最もよく使われる方式3つのなかのひとつとして、高級官僚のほとんど（89％）が大統領秘書室による調整をあげているものの、もっとも好ましい政策調整の担い手としては、3分の2（67％）の官僚たちが、国務総理行政調整室（27％）や国務会議・次官会議を通じた調整（40％）をあげている。大統領秘書室による調整を好ましいとする回答は、16％にとどまる（朴永勳 1994, pp. 228-229, 358-359）<sup>(4)</sup>。大統領秘書室は、もともと政策形成の公式プロセスには登場しない存在であり、本来は大統領のスタッフに過ぎない。

さて、「非公式な方法」という言葉が、法や規則に明確に規定されたもの以外すべての方法、と定義されたとしたら、公式の調整は、ほとんどすべての場合、「準備」という名の下に行われる何らかの非公式調整を前提としていると考えてよからう。1970年代になると、長官の間の調整が困難な場合には、大統領は必ずしも長官レベルの決定を待たずして、しばしば自らが直接決断をしたといわれる。この場合、大統領は、国務会議とは異なる非公式の場として関係長官を集めて自らの前で討議をさせ、その議論の内容に基づいて自らが判断をし、決定を下すことが多かった（金正濂 1997, p. 82）。

さまざまな非公式の調整を通じ、多くの重要な決定が実はこのような「非公式な」方法でなされていたと考えられる。前述の経済長官懇談会も、はじめはそのような非公式の調整の場にすぎなかった。しかし、やがてそれが、

より効率的かつ効果的な政策調整のための慣習あるいはルールとして認識されるようになり、制度化されていった。その他のさまざまな措置も含め、多くの非公式な調整の方法が徐々に手続きとして制度化され、それにより、不確実性や恣意性を低下させてゆく。「非公式」であることは、必ずしも個人的であったり縁故主義や恣意性を呼ぶとは限らないのであった。

### Ⅲ. 結びに換えて－韓国の政策形成モデルのトップダウン説と ボトムアップ説

以上、開発主義韓国の経済政策形成について、主として制度に着目して見てきた。そこには、明確に定められ、長い過程を経て順次上へ上がって行く公式の「下から」の政策形成の制度が存在するとともに、しかし、その公式のプロセスを何らかの形で省略もしくは実質的には無効化・形骸化させる非公式の抜け道も多数存在していた。この非公式のプロセスの多くのものは、「上から」の政策形成を体現する制度であると考えてよからう。

もちろん、制度の存在それ自体は、必ずしも実態を反映しているというわけではない。では、実態、すなわち、実際の経済政策形成はどのようなプロセスをたどってなされていたのであろうか。過去の実態に迫ることは容易でない。特に、研究者の見解が分かれているのみならず、実際に政策形成に加わった、あるいは加わっているリーダーや官僚たち自身の見解が大きく二つに分かれているとき、それは、どのように理解されるべきか。これが、本稿が明らかにしようとした問題であった。では、制度を検討し、その後にこれら見解の乖離に立ち戻ったとき、何が明らかとなったか。

実態は、おそらく「上から」と「下から」の双方のベクトルが存在したということである。少なくとも双方の流れをそれぞれ可能とする公式・非公式の制度が存在していた。そして、「上から」と「下から」それぞれを主張す

るリーダーや実務家たちの証言は、双方の流れが、実際、ともに存在し、韓国における経済政策形成を担っていたということを示している。「上から」の流れも、「下から」の流れも、ともに、その中において政策形成に関わった人々からすると、それこそが同時代の韓国における経済政策形成のあり方であり、結果としての経済政策、もしくはさらにその結果としての経済成長を生み出したものとして認識されているのであった。

開発主義の時代にあって、経済成長の実現は、その政権が正統性を確保するためにもきわめて重要なものであり、成長を実現・確保するために、大統領及びその意向を汲んだエリートたちは、経済政策に関してきわめて強い関心を有していた。軍に支えられた政権でありながら、経済政策を掌る大統領側近や経済長官たちは、それまでに一定の成果をあげてきた実務家もしくは学者たちによって占められており、政権中枢（すなわち「上」）においては、経済の状況が常に詳細にモニタリングされ、そして、必要に応じた対応が考えられていた。このような体制の下、経済政策あるいはその運営に関して、「上」から指令が発せられることも決して珍しくなかったというのは、むしろ当然であろう。

しかしながら、極秘の作業を要する特殊な案件<sup>(15)</sup>を除けば、通常、その「上から」の指令に応じて実際の政策形成作業を担ったのは、各部処担当課の官僚たちである。梁性喆（1994）のデータに見られるように、経済部処に関する限り、大部分の次官及び長官は官僚出身であった。こうした長官たちは、官僚に対する信頼も厚く、彼らにかなりの程度まで仕事を「任せる」ことが可能であり、そして常であったのである。こうして、政策の方向性はすでに決められたものであったとしても、その有効性を決定するのは、官僚の作業（政策案形成）となった。そして、彼らには、政策形成を担っているという自負が生まれる。実務レベルの官僚に任された政策形成は、その後、他の部処との調整を経ながら、ボトムアップのプロセスを踏んで行くこととなる。

このように考えると、トップダウン説、ボトムアップ説、双方を無理なく同時に説明することができよう。もちろん、政策の重要性等により、場合によって「上から」と「下から」のベクトルの大きさは異なっていたであろう。また、「上から」の力はほとんど存在しないケースも多くあったことであろう。しかし、いずれにせよ、この「上から」と「下から」双方の力がともに重要性をもち、共存しえたこと、それこそが、韓国開発主義国家を支えた有能な官僚制の特徴と言えるのではなかろうか。開発を指向する多くの権威主義国家が、その中枢には少数の有能なテクノクラートをかかえ、「上から」の経済政策立案を進めた中で、「下から」の政策形成が実質的に可能であったところに、韓国官僚制の強みと、政府主導の開発が長期にわたって有効なパフォーマンスをあげることができた「漢江の奇跡」の鍵が存在したのではないだろうか。

《注》

- (1) 韓国の場合、朴正熙（1961-1979）、全斗煥（1980-1988）の両政権下の時期を開発主義の時代と考えてよからう。ただし、資料の関係から、本稿の議論は主として朴正熙時代の政策形成を扱っている。なお、経済企画院は、その20年史（1961-81）の出版物を『開発時代の経済政策』（1982）と題し、その後の期間については、30年史のタイトルにおいて「自由開放時代」（1981-1992）としている。開発主義の定義については、論者によりさまざまであるが、たとえば、村上（1992）末廣（1994, 2000）、池尾（2001）、岩崎（2001）など参照。
- (2) ここでも必要に応じて、産業界の意見等、外部からのインプットも取り入れる制度化がなされていた。
- (3) 1972年8月3日、大統領は、憲法上の大統領非常緊急措置権に基づいて「経済の安定と成長に関する緊急命令」を宣布し、私債凍結措置を断行した。これは、高額な私債をかかえて苦しむ全国経済人連合会（全経連）からの直訴を受け、大統領が至急対策を指示したことに対応したものであった（金正謙 1991, pp. 174-180）。
- (4) 韓国の行政府における「部」は、日本の「省」にあたるものと考えてよい。そして、日本の場合の「大臣」にあたるのは「長官」である。
- (5) たとえば、Cho Suk-Choon（1975, p. 81）、Kim Kwang-Suk（1982, p. 76）、

Whang In-Joung (1992, p. 308) など参照。

- (6) 1982年以降、開催は原則週1回となる。なお、開催の記録を見ると、実際の開催回数はそれほど多くない(鄭正佶 1994, p. 327)。
- (7) 崔東奎によると、経済企画院内での方針決定は、通常トップダウンではなく、多くの長官・次官が基本的には担当部局の意見を尊重することが多かったという。
- (8) 大韓民国憲法(1962)第83条。
- (9) 経済企画院次官は、経済次官会議も主宰している。
- (10) 各部の次官も特別職公務員、つまりいわゆる政治任命職であるが、官僚の中から抜擢されることが多かった。
- (11) 筆者がかつてインタビューをした1970年代の高級官僚(次官まで務めるとともに、その後、大統領首席秘書官として長く朴正熙に仕えた人物であった)も、政府の政策形成における次官レベルの調整・検討の重要性を強く主張していた(1997年10月、12月)。
- (12) ただし、その無修正率は、経済案件の場合にも、その他の場合にも、80%から90%と非常に高くなっている。例外的であったのが、朴政権下の1960年代半ばで、経済案件の国務会議における無修正率は1964年に60%未満、1965年も70%には至っていない。これは、第三共和国の初期であり、民政移行以後、経済発展の実現にむけて各種経済改革が立案され、実施されていった時期である。強力な実行力を有し「ブルドーザー」の異名と呼ばれた副総理(経済企画院長官)張基榮のリーダーシップの下、次々と立案される経済改革を問題なく進めるため、大統領は副総理の政策調整能力強化に努力した。
- (13) たとえば、趙錫俊(1997, p. 158)、朴永勳(1994, p. 145)など参照。なお、筆者による1997年10月の宋仁相(李承晩政権下にて韓国銀行副総裁、復興部長官、財務部長官など歴任)、金正濂(朴正熙政権下にて財務部長官、商工部長官、大統領秘書室長など歴任)へのインタビューにおいても、同様のことが確認された。しかし、それに対し、朴政権下にて長く経済企画院長官を務めた南恵祐(その他、朴政権下にて財務長官および大統領特別補佐官、全斗煥政権下にて国務総理など歴任)は、この大統領内諾によって正規の政策決定プロセスが事実上無効化するということはさほど多くはなかったと強調していた(1997年、筆者のインタビュー)。
- (14) なお、李成佑のものも含め、これらの調査は1990年代、いわゆる民主化後に行われたものであり、朴正熙の時代からは10年以上が経過しているばかりでなく、大統領のリーダーシップのあり方も大きく変化しており、これらは、明らかに官僚の認識や行動のパターンに影響を与えているものと考えるのが妥

## 開発主義韓国の経済政策形成

当であろう。したがって、この調査の結果を、本稿の論ずるところを補強するものとして用いることにはかなりの限界がある。しかしながら、1970年代に実施された同様の調査が知られていない中、政府は変わろうとも、行政の人的継続性は保たれていることから、この調査結果もある程度参考になるであろうと考えられる。

- (15) たとえば、1972年8月の8.3措置に関する政策形成は、青瓦台に設置された少人数の特別チームによって、極秘裏に進められた。8.3措置については、前掲注(3)参照。

## 参考文献

### 〈韓国語〉

- 経済企画院 (1982).『開発時代ノ経済政策—経済企画院 20 年史』経済企画院  
経済企画院予算局 (1973).「1973 年度予算編成回顧」(未出版, 国会図書館蔵)  
\_\_\_\_\_(1974).「1975 年度予算編成回顧」(未出版, 国会図書館蔵)  
金正濂 (1990).『韓国経済政策 30 年史—金正濂回顧録』中央日報社  
\_\_\_\_\_(1997).『嗚呼, 朴正熙—金正濂政治回顧録』中央 M & B  
第一無任所長官 (1976-1979)『行政府報告』(未出版, 国会図書館蔵)  
鄭正佑 (1987).「政策過程」趙錫俊他(編)『韓国行政ノ歴史的 analysis 1968-1984』ソウル大学出版会  
\_\_\_\_\_(1994).『大統領ノ経済リーダーシップ』韓国経済新聞社  
趙錫俊 (1997).『韓国行政組織論』第 2 版 法文社  
崔東奎 (1991).『成長時代ノ政府—漢江ノ奇跡ヲ導イタ官僚組織ノ役割』韓国経済新聞社  
朴永勳 (1994).『大統領中心制下ニオケル國務総理 (室) ノ役割ト機能ニ関スル研究』韓国行政研究院  
梁性喆 (1994).『韓国政府論—歴代政権高位職行政エリート研究』博英社  
李成佑 (1993).『行政府ノ政策調整体系研究』韓国行政研究院

### 〈英語〉

- Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.  
Bark, Dong Suh (1967), trans. By Koh, Byung-Chul. "Policy Making in the Korean Executive Branch." In Koh, Byung-Chul (ed.) *Aspects of Administrative Development in South Korea*. Kalamanzoo, Michigan: The Korea Research and Publication Inc.

- Cho, Suk-Choon (1975). "The Bureaucracy." In Wright, E. R. (ed.) *Korean Politics in Transition*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hahm, Sung Deuk & L. C. Plein (1997). *After Development: The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Hahn, Young-Whan (1996). "Administrative Capacity for Economic Development: The Korean Experience." *Korean Review of Public Administration* 1: 177-208.
- Kim, Kwang Suk (1983). "Korea's Experience in Managing Development through Planning, Policymaking, and Budgeting." In Shinohara, M., T. Yanagihara & Kwang Suk Kim. *The Japanese and Korean Experiences in Managing Development*. World Bank Staff Working Papers No. 574. Washington, D. C.: The World Bank.
- Lindblom, C. (1980). *The Policy-Making Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Michell, T. (1984). "Administrative Traditions and Economic Decision-Making in South Korea." *IDS Bulletin* 15(April): 32-37.
- \_\_\_\_\_ (1988). *From a Developing to a Newly Industrialized Country: The Republic of Korea, 1961-82*. Geneva: International Labour Office.
- Wang, In-Joung (1992). "Economic Management for Structural Adjustment in the 1980s." In Corbo, V. & Sang-Mok Suh (eds.) *Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience*. Baltimore: John's Hopkins University Press.
- Woo-Cumings, M. (1995). "Developmental Bureaucracy in Comparative Perspective: The Evolution of Korean Civil Service." In Kim, Hyung-Ki, M. Muramatsu, T. J. Pempel & K. Yamamura (eds.) *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Yu, Bok-Hwan (1996). "The Political Economy of Adjustment: The Korean Stabilization and Liberalization Experience," 1978-85. Ph. D. diss., University of Cambridge.



〈日本語〉

- 池尾和人, 黄圭燦, 飯島高雄 (2001)『日韓経済システムの比較制度分析』日本経済新聞社
- 岩崎育夫 (2001)『アジア政治を見る眼—開発独裁から市民社会へ』中央公論新社
- 大西 裕 (1991, 1992)「韓国官僚制と経済成長(1)(2)」『法学論叢』130 巻 1, 4 号
- 加茂利男, 大西仁, 石田徹, 伊藤恭彦 (1998)『現代政治学』有斐閣
- 木宮正史 (2003)『韓国—民主化と経済発展のダイナミズム』筑摩書房
- 金 正濂 (1991)『韓国経済の発展—「漢江の奇跡」と朴大統領』サイマル出版会
- 末廣 昭 (1994)「アジア開発独裁論」中兼和津次 (編)『講座現代アジア 2 近代化と構造変化』東京大学出版会
- (2000)『キャッチアップ型工業化論—アジア経済の奇跡と展望』名古屋大学出版会
- 崔 章集 (中村福治訳) (1997)『現代韓国の政治変動—近代化と民主主義の歴史的条件』木鐸社
- 東京大学社会科学研究所 (編) (1998)『20 世紀システム 4. 開発主義』東京大学出版会
- 服部民夫・佐藤幸人 (編) (1996)『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所
- 村上泰亮 (1992)『反古典の経済学 上・下』中央公論社
- 森山茂徳 (1998)『韓国現代政治』東京大学出版会
- 尹 景徹 (1986)『分断後の韓国政治 1945～1986 年』木鐸社